

# 教育職員免許法改正は現場を

## どう変えるか

佐久間 亜紀

上越教育大学准教授

平成一九年六月二七日に、「教育職員免許法及び教育公務員特例法の一部を改正する法律」が交付された。平成二一年から教員免許が期限つきになるとともに、平成二〇年から「指導が不適格な教員」に対する管理が一層厳格化されることになる。

ただし、肝心の詳細は今なお審議中である。教員免許更新制の具体的運用は、改正法ではすべて「文部科学省令で定める」とされており、中央教育審議会の審議を経て、今年度末の文部科学省令で決定される。「指導が不適格な教員」への対応についても、文科省がたちあげた有識者会議が、年内をめどに不適格教員の認定基準づくりを進めている。私たちは、現在進行中の審議に何を期待し、何に注意する必要があるだろうか。また、この二つの法改正は、これからの教育現場にどのような影響を与えてゆくのだろうか。問題点と注視すべき点を整理したい。

### 一 法改正の概要―教員免許更新制度の導入

まず、教育職員免許法と教育公務員特例法がどう変更されるのか、概要を整理しよう。

教育職員免許法の改正によって、教員免許更新制が導入されることになった。更新制の概要は図表1のとおりである。従来の免許状は一度取得すれば生涯有効だったが、平成二一年四月一日以降は十年間の有効期限つきになり、教員は失効前に国の認める大学等の更新講習を三〇時間以上受講することが求められる。修

【図表1】教員免許更新制度の骨子（8月10日現在）

目的	最新の知識技能の修得（通常は更新されることが期待される）
有効期限	10年（災害、出産、海外派遣など特別な場合は延期もある）
更新条件	失効前の直近2年間で、30時間以上の講習を修了すること
対象免許	普通免許状および特別免許状
受講対象者	現職教員（21年度の講習対象者は生年月日で特定される予定） 採用内定者および非常勤講師リスト掲載者 （いわゆる「ペーパー・ティーチャー」は更新講習を受けられない）
受講免除者	表彰された優秀教員や管理職など（正式な範囲は未確定）
講習実施主体	国が認めた大学、都道府県教育委員会等 （国の委託はなく、開講申請は任意）
講習内容	19年度末に文科省令で規程（内容は中教審で審議中）
更新の判断	修了認定試験（認定基準は中教審で審議中）
複数免許	一つ更新すれば、他もあわせて更新（詳細は審議中）
更新費用	講習受講料と更新手続き費用は自己負担 （補助や負担軽減措置およびその方法については審議中）
服務との関係	放課後や休日に受講。ただし職務専念義務免除の研修扱いも可。

了できなければ、その免許は失効し、翌年度から教壇に立てないことになる。

上述のように、肝心の詳細はほとんど未定だが、すでに決定された事項のうち、確認すべき要点は、以下二点にまとめられる。

第一に、更新制導入の目的は、紆余曲折を経て「最新の知識技能の修得を図る」こととされた。つまり、更新制は教

## 特集：「教育三法」成立で変わる学校現場

員研修を主目的とするもので、少なくとも現時点では「通常は更新されることが期待される」制度（五月二九日参議院文教科学委員会における銭谷眞美政府参考人答弁）となった。したがって、いったん講習で不合格とされても、有効期限前二年以内であれば、何度でも受講し直せばよいという。

一方、不適格教員の排除は、教育公務員特例法の改正によって対応されることとなった。更新制導入をめぐる議論の過程では、更新制の目的を資質向上とした中央教育審議会（文科省）に対し、問題教員の排除を目的とすべきとする見解が、安倍首相や教育再生会議（内閣府）から表明され、対立が生じていた。つまり、明確な目的のもとに更新制が導入されたのではなく、更新制導入がまず決定された後で、制度の目的をどう設定するかについて「後づけ」で議論があった上、その目的や制度設計について政府内部で対立するという異常な経緯を辿った末、二法が同時に改正される顛末となったのである。

第二に、更新講習の対象者は、現職教員や採用予定者および非常勤講師に限られることとなった。中教審答申では、いわゆる「ペーパー・ティーチャー」（免許を取得したが現在は教壇に立っていない者）も対象にされることが明言されていたのに、今回の法改正では、彼らの免許状は失効になった上、採用されるか非常勤講師リストに搭載されない限り、更新講習を受けられないことになった。また、塾講師のように、学校教員ではないが教員免許が採用や勤務に重要な役割を果たしている者の免許も失効するが、更新講習は受けられない。この点について文科省は、履歴書における当該免許の記入法等について、広報活動を展開し社会の理解を得ようとしている。

### 二 新制度に対する評価

では、成立した教員免許更新制度を、どのように評価すればよいだろうか。私は、以下三点の理由から、戦後日本教育史のなかでも、最も導入の意義が見いだせない政策の一つといえると思う。

#### (1) 何のための制度なのか

「不適格教員排除のための免許更新制度」構想は、あまりにも無茶苦茶な、整合性を欠く構想であった。そもそも教員免許状とは、個人が何を学んだかを公証する「免許」制度であり、問題教員への対処は「任用」制度によって対応すべき問題だからである。この点からすれば、更新講習の目的は資質向上にある（つまり、講習を受ければほとんどの免許は更新される）とする今回の制度設計は、表面上は論理的整合性を保ったようにみえる。

しかし、更新制が実質的に「新種の教員研修制度」なのだとなれば、すでに多種多様の教員研修が徹底された現状に、新たな研修を課す制度がなぜ必要なのか、合理的根拠が見いだせない。さらに、従来の教員研修制度の成果や問題点の検討も全くないまま、新たに更新講習が従来の教員研修に上乘せられることになった。教員の多忙や疲労や精神疾患が大きな問題になるなかで、さらに大学における講義の有効性に批判や反省が出されるなかで、さらに更新講習を課すことが本当に教員の資質を向上するのだろうか。いったい何のための制度なのか、大きな疑問が残る。

## (2) 整合性を欠く異例の制度

根本的な疑問は他にもある。教員免許更新制度は、従来の日本の他の免許制度と全く整合しない。従来の日本では、有効期限がある専門資格は、運転免許、狩猟免許、競輪選手など、主に「加齢」による技能低下で安全が損なわれる資格に限られていた。つまり、教員の「技能」がベテラン教員になればなるほど衰えて、安全が損なわれることが明らかでなければ、免許に有効期限をつける合理的根拠や、他資格との整合性はうまれない。例えば建築士免許制度については、〇六年の耐震強度偽装事件を糾弾する世論の高まりのなかで、いったん更新制の導入が検討されたが、「現行の日本の免許制度の理念と整合性が保たれない」として導入は見送られていた。国際的にみても、教員免許の更新制は極めて珍しく、先進国ではアメリカにしかない。多くの国では教員数の確保と身分保障のために、採用時に終身在職権が与えられている。更新制は、アメリカ独自の事情を背景に、十九世紀末から数十年の歳月を経て少しずつ成立・普及した制度なのである。つまり現在の日本で、他の資格制度と「整合性が保たれない」まま、あまりにも短期間で更新制導入が決定されたことは、世界的にみても未曾有の事態といつてよい。

## (3) 非現実的な政策案による混乱

特に今回の更新制導入のプロセスでは、理論的整合性を欠くばかりか、あまりにも非現実的な議論が多く、結果として円滑な実施に大きな不安の残る法改正となった。例えば中教審の議論が、データに基づいた現実的な政策立案であったなら、「更新期限を五年にする」「ペーパー・ティーチャーまで対象に含める」といった議論が、対象者人口の規模から

考えてあまりにも非現実的であることなど、最初から見通されたはずである。今回の政策立案過程とその結果は、データに基づいた政策設計 (evidence-based policy making) からは、ほど遠いものであった。

## 三 危惧される問題点—制度具体化の審議を注視しよう

法律は改正されたが、更新制度の実質的な中身は、未だ審議中である。私たちは、これからの審議の何を注視しなければならぬのだろうか。以下五点を指摘しよう。

第一は、更新講習の内容がどのように示されるかである。中教審答申では、「使命感や責任感、教育的愛情」「社会性や対人関係能力」などきわめて抽象的な更新基準が示されているが、最終的な制度は、「最新の知識技能の修得」を目的とするものとなった。つまり、「使命感」や「愛情」などという「知識」でも「技能」でもない内容が、更新講習の内容に組み込まれるとすれば、目的と内容が齟齬をきたすことになる。内容が本場に「最新の知識技能」に該当しているか、注視したい。また従来の研修（特に十年者研修と更新講習はほぼ同時期に課せられる場合が多い）と内容が重複していれば、更新講習の意義や効果が問題となる。

第二は、更新講習の修了認定基準がどう設定されるかである。修了認定基準が具体的に設定されない限りは、認定手続き自体が形骸化するか、不認定の判断をめぐって係争が起きることになるだろう。さらに、認定は講習時間の最後に筆記試験や実技考査によって複数の担当者で行うこととされるが、担当内容と大学教員数から現実的に考えて、すべての開設科目に複数の担当者を準備するのはおよそ不可能である。認定

## 特集：「教育三法」成立で変わる学校現場

の透明性と公平性がどのように保障されるかが、注視される。特に、各教員の思想や信条が、免許更新の可否に影響するような運用にならないよう、大きな関心を払う必要がある。国会審議の過程で政府は「個々の教員の思想、信条をチェックするようなこと、こういうことは考えていない」（五月一六日、衆議院教育再生特別委員会での銭谷文科省事務次官・政府参考人答弁）と明言した。しかし同答弁では「国旗・国歌の取り扱い」自体は講習の内容に含まれることが示されたし、更新講習が各人の思想や信条を問うものであつてはならないと、改正法の条文に明記されているわけでもない。例えば、更新講習の主催者が国旗を掲揚し国歌斉唱を求めた時に、起立しない受講者に不利益が及ばないとは限らない。

つまり第三に、更新制度全体にかかわる透明性と公平性が、きちんと担保されるかが、最も重要な問題である。細かな問題は枚挙にいとまがない。例えば①誰が講習免除対象者になるのか。特定の者だけが優遇され不公平が生じる可能性はないか。②誰が更新講習を実施するのか。免許管理者である上に教員人事権も持つ都道府県教育委員会が、自ら更新講習を実施することになれば、第三者である大学が実施する場合に比べ、修了認定が恣意的になる危険はないのか。③自治体によつて受講料補助や講習選択の幅などに差がでて、不公平が生じることはないか。

第四は、需要にみあうだけの更新講習が供給されるかである。現在の制度設計では、更新講習は国が大学等に委託して実施するのではなく、実施は各大学の自主的判断に委ねられることになっている。さらに八月上旬の時点で文科省は、講習は受講者が負担する受講料による独立採算制を基本とするという構想を示した。しかし大学側からは、更新講習実施に

かわかる社会的責任については承知しつつも、受講料に依存するだけでは安定収益は見込めないため、実施を躊躇する声も聞かれる。更新講習の不足や混乱が予想される。

第五は、有意義な更新講習が実施されるために、どのような方策が練られるかである。文科省は、講習内容の「質」を担保する手段として、各大学に受講者への事前アンケートの実施と事後評価の実施を義務づけるという。しかし現実的には、受講者決定から講義実施までの短期間に、事前アンケートを送付し回収し分析し、講義担当者や講義内容を変更することは、時間的・経済的にきわめて難しい。また、事後評価も重要だが、例えば限られた担当者数と設備のなかで多数の受講者を引き受けざるをえない状況におかれたりすれば、自助努力だけで講習の質を担保するのは難しい。

第六は、教員の個人情報オンライン化の問題である。今後は、各教員がどの大学で教職課程を履修し、いつどの県でどの免許を授与され、どこで更新講習を受けたか等の情報が、オンライン化されて一元的に管理されることになるという。社会保険庁のずさんなデータ管理は記憶に新しく、教員の個人情報が必要以上に入力されたり不正に利用されたりしないか、プライバシーが適切に保護されるか、オンライン化の具体を注視する必要がある。

### 四 教育現場へのインパクト

#### — 更新制導入は教育現場をどう変えるか —

教員免許更新制度の導入は、教育現場にどのような影響を与えるのだろうか。当面の間、ほとんどの免許が更新されるような運用になれば、すぐさま目に見える変化は生じないだ



ろう。しかし長期的にみれば、少なくとも以下七点の悪影響が生じる可能性がある。

#### (1) 教員が萎縮する

第一に、更新制が恣意的に運用されれば、教員が萎縮する可能性がある。仮に更新講習の内容や修了認定が大学に一任されたとしても、例えば、管理職の意向ひとつで更新講習の受講が免除されたり、特定の講習受講を指示されるような運用になるなら、教員たちは、子どもや保護者よりも管理職の顔色を伺ったり、萎縮したりする傾向を強めていくだろう。

#### (2) 忙しくなり職場の助け合いが減る

第二に、教員の個人主義が助長され、多忙感や疲労感が増して、職場での助け合いが減るだろう。自分の更新講習が忙しければ、若手教員へのアドバイスなど二の次になってしまう。さらに、特別な支援を必要とする子どもを「お荷物」と感じたり、やっかいな仕事を他の教員に押しつけたりする傾向も助長されるだろう。忙しい中で無難に過ごすなら「もともと良い子」を担任する方が有利だし、講習が免除されるように表彰されたければ、管理職に評価される仕事を選んだ方がよいからである。すでに教員同士の助け合いの伝統は衰退しつつある。更新制導入は日本の教員の学びあいや助け合いの衰退を加速するだろう。

#### (3) 迅速な教員人事に支障が出る

第三に、教員の円滑で迅速な採用が阻まれる可能性がある。特に非常勤講師の場合、採用内定から採用日までに時間的余裕がないことが多く、その間に三〇時間の更新講習を受講しなければならぬという負荷は大きい。「採用したいのに、免許が失効していて採用できない」という事態や、失効者の採用差し控えといった不公平が生じる可能性がある。

#### (4) 教員管理が強くなりすぎる

第四に、世界的水準に照らしても、教員への行政による統制が強くなりすぎる。日本では、教員についての権限が都道府県教育委員会に一極集中しており、各種の国際比較調査は、日本は主要国で最も教員統制が強いと分析している（例えば米国ETS社調査、二〇〇三年、図表2）。この現状に加え、ほとんどの主要国で採用時から与えられている終身在職権さえ剥奪されれば、日本の教員の自律性は世界的にみてかなり低くなる。

#### (5) 教員のなり手がなくなる

第五に、教員の人材確保が難しくなる可能性が高い。採用時のハードルが上がリ、管理が強化され、給与の削減がうちだされる一方で、仕事量が年々増加している現状に加え、資格まで有効期限つきになれば、優秀な若者ほど他の職業を志向するのが自然だろう。実際のところ、すでにもう学生の教職離れは進行しており「どうせ取得するなら、期限つきの教員免許よりも、生涯有効な資格を取得したほうが有利だ」という学生の声が聞かれる。

#### (6) 教員の質に地域間格差が生じる

さらに、教員待遇の都道府県格差が助長され、慢性的な教員不足に苦しむ地域が出現する可能性がある。更新講習に際しては、多くの大学が集中する大都市と、宿泊費用まで負担しなければ受講できない地方とでは、更新講習の選択肢の幅や、生活への負担に差が生じる。さらに、受講料補助が出るなど負担軽減措置が図られる裕福な自治体と、そうでない自治体とで待遇格差が大きくなれば、就職希望者が集まる地域と、教員が不足する地域の差が開き、長期的には教員の質に地域間格差が生じてくる可能性が高い。

特集：「教育三法」成立で変わる学校現場

【図表2】教員管理の国際比較

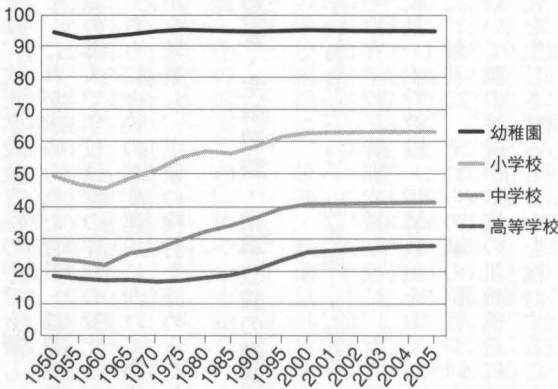
	教員養成プログラムへの入学	教育実習の評価	教員養成プログラムの修了	教員免許・資格の取得	教員採用	初任期の評価	教員研修の評価	終身在職権を得るまでの評価
日本	●	●	○	○	○	○	●	●
オーストラリア	○	○	●	○	○	○	○	○
イングランド	○	●	○	●	○	○	○	○
香港	○	○	○	○	○	○	○	●
韓国	●	○	●	○	●	○	●	○
オランダ	●	●	○	○	○	○	○	○
シンガポール	●	○	●	○	○	○	○	○
アメリカ	○	○	○	●	○	○	○	○

難易度・厳密さ ●：高 ○：中 ○：低

出典：ETS, *Preparing teachers around the world*, 2003.

(7) 教職につく男性がますます減る  
また、男性教員の減少に拍車がかかる可能性がある。実は従来の日本は、中学校教員の半数以上を男性が占めるという、世界でも数少ない国の一つであった。しかし、先進諸国には男性が教職から撤退する現象が共通して生じており、日本でもすでに、教職に占める男性の割合は減少傾向にある。また教員養成系大学・学部の子学生の六割以上、大学によっては八割程度を女子学生が占め、女子大化が進行している。今後、更新制の導入や人材確保法の見直しなど、実質的に教員の待

【図表3】女性教員割合推移



出典：学校基本調査報告書2005年より作成

遇が悪化すれば、教職につく男性の数は一層減少すると予見される（図表3 女性教員割合の推移）。  
教員免許更新制度は、公平で有効な制度になるのか。運用の実態と長期的な影響の推移を、慎重に見極めたい。

参考文献  
・拙著「なぜ、いま教員免許更新制度なのか―教育ポピュリズムにさらされる教師たち」『世界』二月号、岩波書店、二〇〇七年。  
・拙著「日記と手紙にみる女性教師の心性―一九世紀アメリカにおける教師像とその後」松塚俊三・安原義仁編『国家・共同体・教師の戦略』昭和堂、二〇〇六年、第九章所収。  
・拙著「日本における教師の特徴」、油布佐和子編『転換期の教師』放送大学テキスト、二〇〇七年、第二・九・一四章所収。